

国际发展视野下农民社会保护的政策经验与中国镜鉴

刘文婧，左 停，徐秀丽

(中国农业大学 人文与发展学院，北京 100193)

摘 要：社会保护的产生与风险社会中贫困问题密切相关，伴随着风险交织叠加、挑战增多，伴随着农业农村现代化的建设进程，农民社会保护的内涵也不断丰富。建立集“保护性、预防性、促进性和变革性”的社会保护政策是当前的国际共识，论文从经济、职业和社会三个方面梳理总结典型国家和地区关于农民社会保护的政策经验，进而从包容性社会保护理念的视角出发，对我国农民社会保障政策发展提出四点设想：第一，积极推进农业补贴和保险的转型与升级，在发展生产、增加就业机会、金融支持等方面增加多维度的综合性保障；第二，引导和支持农民职业分化，满足不同类型农民差别化的社会保障需求；第三，建设高质量综合性的社会救助制度，其目标由保障基本生活转变为过上有尊严体面的生活；第四，鼓励地方探索创新不同领域的社会保障政策，健全覆盖全民的社会保障网络。

关键词：社会保护；农业保险；职业农民；农业强国；综合保护

0 引言

20世纪90年代，社会保护用来表示防范社会风险的政策措施开始流行起来，最为代表性的是以国际劳工组织为代表的“消极的社会政策”倡导关注社会保护的防范风险作用，以世界银行为代表的“积极的社会政策”强调积极应对风险，致力于提升弱势群体风险管理工具的可及性。国际劳工局在《关于国家社会保护底线的建议书》中将亚洲开发银行对社会保护的界定侧重于针对脆弱性的减贫政策，主要包括社会救助项目、社会保险项目、劳动力市场政策项目、社区发展项目。社会保护的政策理念下，所有有用的社会性和经济性的政策措施都会被整合运用^[1]。不同社会政策在反贫困的过程中形成了各具特色的社会帮扶模式和实践经验，其中不同国家和地区实施的各项保护政策落点不同、各有侧重，论文关注广泛意义上农民社会保护政策实与践，着眼于对国际农民社会保护政策进行比较分析，以期为完善与优化我国相关社会政策提供有益参考。

1 社会保护政策的国际发展趋势

“社会保护（social protection）”逐渐成为国际上与社会经济发展相联系的一个重要议题。社会保护最早由波兰尼于1994年提出，其指出市场在促进经济增长的同时也带来了财富的分化和风险的扩大，而社会保护则在市场之外为人类的生产和生活提供干预性的保护^[2]。国际货币基金组织和世界银行于1999年提出了制定国家减贫战略文件（PRSPs）的呼吁，促进增长和减少贫困的宏观经济、结构和社会政策和计划^[3]。20世纪初，社会保护和/或安全网越来越被认为是低收入国家扶贫发展战略的核心要素，2006年的参与《利文斯通行动呼吁》的非洲13个国家^[4]呼吁将社会保护作为一种工具，支持国家层面制定支持贫困和弱势群体发展的社会保护政策，同时也刺激了中等收入国家和中等收入国家社会保护的扩大。同时期，2008年联合国成立全球粮食安全危机高级别工作队（HLTF），《全面行动框架》中将“加强社会保护”列为实现长期全球粮食和营养安全的四大关键行动之一，社会保护已

作者简介：刘文婧，中国农业大学人文与发展学院/国际发展与全球农业学院，博士后，研究方向为国际社会保障比较，减贫与发展。通讯地址：北京市海淀区圆明园西路2号中国农业大学，联系方式：liuwenjing@cau.edu.cn,18810492575；会员编号：A010112805M。左停，中国农业大学人文与发展学院教授，国家乡村振兴研究院副院长 研究方向为反贫困与乡村振兴。徐秀丽，中国农业大学人文与发展学院/国际发展与全球农业学院院长、教授 研究方向为农村公共政策。

经作为一项正式的政策工具。自 2012 年《世界人权宣言》(1948 年)通过《社会保护最低标准建议》(第 2 号)以来,在国际权利框架的基础上,一种重要的全球势头正在形成:对社会保护的政策设计逐渐由国家规定的最低水平(横向维度)向综合社会保障体系中的(纵向维度)转变。2015 年将社会保护作为一项列入《2030 年可持续发展议程》。除了与联合国系统合作支持各国外,国际劳工组织还与其他区域和国际组织建立了战略伙伴关系,包括欧洲委员会、世界银行的普遍社会保护伙伴关系,提出建立全面、充分、可持续的社会保障体系^[5],社会保护底线是国家定义的一套基本社会保障,旨在确保旨在预防或减轻贫困、脆弱性和社会排斥的保护,至少确保在整个生命周期中,所有有需要的人都能获得基本医疗保健和基本收入保障。在 2030 年前实现全民社会保障,《2030 年议程》既将其作为目标本身,也将其作为加速实现其他可持续发展目标的手段,为加速实现可持续发展目标具体目标 1.3 和更广泛地实现 2030 年议程提供了发展契机。

社会保护在其发展过程中随着应对经济的发展、生产方式的风险而不断变化,近年来,国际社会环境中伴随着风险交织叠加、挑战增多,我们对社会保护的内涵和外延理解已不能用一刀切的标准来解读,包容性发展视角下全面综合的社会保护体系成为当前新的国际共识,社会保护是相对于市场风险而来的一个概念,在范围上大于社会保障的概念,也可以说它反映着一种最为广义的社会保障,而且更加突出对弱势群体的支持。社会保护界定为拥有稳定的收入来源和失去劳动能力后的基本生活保障,是除个人能力之外用以规避风险和不确定性、实现生存与发展的基本要素。

2 社会保护与农村发展的关系

关注特定的农民群体,可以反映出与实现全民保障覆盖可持续目标的差距,特别是相关制度和项目在覆盖面、可持续、公平性、可及性和可持续性等方面的不平等问题,对覆盖触及较少人群的社会保护体系建设至关重要。通过对全球社会保护内涵和外延的发展趋势来看,论文从更广泛的视角理解农民社会保护政策,就要将其置于所嵌入的社会环境,首先要探讨社会保护与农村发展的关系,社会保护被广泛认为是预防和管理家庭风险的有效工

具,作为安全网性性质的保护措施通过直接的现金或实物救助优先解决受困于低投入—低产出小农户无法承担购买化肥等风险,同时也兼具促进消费的作用,这可能会提高生产力和增加家庭收入。投入分配或补贴性政策有助于促进生产性资产建设和提高生产力。减低风险冲击的消极影响方面,保险项目的开发有助于增强家庭和个人的抵御能力,使他们能够更好地应对影响,从长期来看,通过解决社会不平等和排斥所产生的脆弱性,使得家庭生计结构得到优化、生计能力也得到提升。社会保护根植于农业发展,农业保险的出现有助于减少与农生产波动相关的风险影响,或通过个人层面(如改善粮食储存)或更广泛层面(如改善基础设施和社会服务)盘活农村资产来提高抵御能力,同时社会保护也可以独立于农业的发展,例如向各类困难人口通过劳动密集型公共工程项目直接创造就业机会、通过贷款项目创造就业支出、失业津贴和劳动技能培训,当农户从社会保护项目中获得一定的收入保障,并投资于风险更高但回报更高的生计活动时,其农业生产率就会提高。

本文倾向于“更广泛的社会保护概念”,一方面继续发挥社会保护在济风险和脆弱性背景下保护生命和生计方面所发挥的重要“安全网”作用,确保最低限度的福祉;另一方面将容易忽视的社会风险和脆弱性纳入问题考虑的优先序,通过采取积极的战略和政策在增强穷人发展机会和能力、改变他们建立可行生计的条件方面发挥更大作用提供理由。从更广义的角度研究农民社会保护政策,不仅仅是研究农民本身,其保护性、预防性和发展型保护措施对应了农民的经济、职业和社会发展。

3 典型国家和地区农民社会保护的实践与思考

通常对社会政策比较研究是对不同国家(或地区)的某个或多个具体的社会政策范式进行分析,同时也要认识到不同国家和地区社会制度、社会结构和政策内涵等方面具有多样性和复杂性特征,仅从国别的角度区分很难从根本上区分社会政策的差异。关于世界范围内的社会帮扶政策,当前针对社会保障、社会保护、社会福利和社会救助的话语体系并没有严格的统一界定,为了更好地理解各国有关农民社会保护政策、梳理总结出国际视角下农民社会保护的政策经验,反思当前我国农民社会保护

的制度安排和政策实践中存在的问题。

3.1 经济保护：农业产业发展

农业补贴和农业保险是世界上大多数国家和地区支持和保护农业发展的重要工具。欧洲在调整农业补贴政策应对农业发展风险方面积累了大量经验。近年来针对欧盟成员国内和区域间出现了农村劳动力流失、食品安全和环境保护等问题，欧盟历来重视对农业的支持和保护，将农业的可持续发展战略贯穿于其决策进程，2013年年底欧盟成员国对新一轮的“共同农业政策”进行调整，形成了《欧盟共同农业政策(2014—2020)》(CAP Reform 2014—2020)，由两个重要的支柱政策构成：第一支柱为直接支付和市场支持；第二支柱为农村发展政策。直接支付补贴是欧盟共同农业政策第一支柱改革的重要内容，占欧盟预算总支出的70%，是最主要的支持手段，补贴项目分为强制与自愿部分。强制部分包括基础直接支付计划、绿色直接支付和青年农民计划，自愿部分包括挂钩支持、自然条件限制地

区支持、再分配补贴、小农户计划。其中，补贴标准的内部趋同策略突出标准化和公平性。一方面减少成员国之间直接补贴标准差异，另一方面通过大幅提升低补贴农户的直接补贴水平、再分配补贴、补贴封顶等措施促进成员国实现内部趋同^[6]。补贴支付方式引入的“交叉遵守”机制突出激励性和惩罚性。将补贴资金的获取与保持农业生产环境、应对气候变化、保障食品安全相挂钩，如果没有达到相关标准，则根据实际情况按比例削减对农民的直接支付额，反之则对农民的增益性生态服务给予额外的补贴奖励。“绿色支付”的引入——将可获得的国家资金的30%与某些可持续农业做法的提供挂钩，支持有机农业或与环境友好型投资或创新措施相关的项目，进而提高农产品的在国际市场上的竞争力。“共同农业政策”的实施是以最大限度地保障农民收入为前提，直接支付更加公平和绿色，加强农民在食品生产链中的地位，使共同农业政策更加高效和透明，以实现可持续和包容性增长的发展目标。

表 1 欧盟共同农业政策 (CAP 2014—2020) 中直接支付补贴项目情况

直接补贴项目	基本内容	补贴结构
基础支付计划 (强制性)	致力于遵守绿化规则、农户种植多样化，鼓励青年农民参与	欧盟直接补贴总额的 70%
青年农民 (强制性)	奖励新从事农业生产的青年农民 (低于 40 岁)	成员国直接补贴总额的 2%
小农户计划 (强制性)	小农户获得 500 欧元至 1250 欧元的年度补贴，并豁免绿化	成员国直接补贴总额的 10%
绿色补贴 (强制性)	尊重对气候和环境有利的某些农业做法而每公顷获得一笔报酬	成员国直接补贴总额的 30%
自然条件限制地区补贴 (选择性)	《农村发展规则》规定的限制地区	成员国安排 5% 的额外补贴 成员国直接补贴 8%，给予用作动物饲料的蛋白质作物 2% 的额外挂钩直接支付
挂钩支持 (选择性)	与特定产品的生产挂钩	
再分配补贴 (选择性)	再分配支持面积小于 30 hm ² 的农场主	成员国直接补贴总额的 30%

资料来源：根据 Downing E. CAP Reform 2014-2020: Reaching Agreement[J]. House of Commons Library, 2013. 整理而成。

在进入 21 世纪以后，中国农村开始实施“三补一免”政策，即粮食直补、良种补贴、农机补贴和免农业税，具体落在每一个农民身上的补贴利益少。2016 年在全国全面推开农业“三项补贴”，将农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农业生产资料综合补贴合并为农业支持保护补贴。在农作物良种补贴中，小麦、玉米、大豆、油菜等每亩补贴仅为 10 元，水稻、棉花每亩补贴也只有 15 元，100 亩以上 (包含 100 亩) 且承包耕地合同期不少于 1 年的种粮大户，每亩增加 10 元粮食直接补贴，不仅远低于欧盟国家 40% 的补贴水平，更低于日本 47%、美国

50%、韩国 52% 的补贴水平^[7]。2020 年以来，广东、浙江和程度率先实行永久基本农田保护补贴长效机制，对承担基本农田保护任务的集体经济组织和农户和单位每年每亩发放一定金额的补贴，这种补贴高于一般耕地的补贴标准，是对这些基本农田失去非农业产业发展机会的一种福利补偿，即发展权补偿^[8]。

欧美发达国家较早实施农业补贴政策，关于农业补贴尤其是直接补贴的政策效应在国外学界受到广泛探讨。有些学者认为，农业补贴作为农户直接的收入补贴，是一项收入维护性保护政策，对生

产力提升的直接效用并不明显^[9]。随着农业国际市场竞争加剧、全球气候恶化、农产品价格波动、自然灾害频发,风险不确定性是各国农业发展进程中共同面临的严峻问题。除了与生产直接挂钩的农业补贴外,探索降低农业风险和缓解信贷约束来促进农业产出的^[10]的预防性保护措施也十分重要,保护性和预防性措施共同发力可以有效防范农业生产经营过程中遭遇的市场风险和自然风险。论文梳理了以北美、西欧和日本为代表的发达地区和国家以

及以印度和中国为代表的新型市场国家的农业保险模式,保险标的范围和保险品类与国家农业现代化和规模化程度有直接关联,构建多层次风险分散的普惠性农业保险体系已渐成各国农业保险政策的共识,印度和中国在很长一段时间内都面临着市场化风险分散机制与小农经济规模之间的矛盾,与发达国家相比,险种和承保范围的口径较小,承保对象优先聚焦粮食作物,其次是畜禽养殖类。

表 2 世界政策性农业保险的主要模式

	基本概况	制度特色
北美模式	险种与品种:美国财政支持农作物保险品种基本覆盖了所有农作物。从农作物产量保险发展到收入保险、指数保险等体系化的保险产品。 运作机制:联邦政府和私人保险公司共同管理。	多层次保障水平的农业保险体系:适时推出满足不同需求的保险产品,多方面防御农业经营主体风险。
	险种与品种:作物产量多灾害保险(MPCI)和西部畜牧价格指数保险(WLPIP),还有商业性的冰雹保险,约占农业保险保费收入的20%。 运作机制:保险的管理和补贴是由联邦政府和省政府以及国有保险公司合作进行。	农业再保险基金:在再保险体系内建立了具有稳定资金规模的风险基金,用于分散再保险的超额赔付。
西欧模式	《共同农业政策》:“提高生产对需求的适应能力,提高欧盟农业竞争力、促进农业可持续发展,实现部门和区域平衡,提升政策效率”。	“民办公助模式”,法国为典型代表。
	险种与品种:根据风险程度划分为农业巨灾险和一般农业风险,包括农场财产险、责任险、农民人身险和养老退休等预防性保险。 运作机制:采取民办公助形式,互助保险公司都在政府的资助下开展经营。	农业互助保险:逐步发展成农业相互保险公司联合体,为全国相互保险组织的农场主提供农业生产灾害保险服务。
日本	险种与品种:农作物、家畜、果树和旱田作物等。 运行机制:政府进行政策引导和管理监督,农民共济组合、联合会对农业保险负有完全独立的经营权。	共济制农业保险体系:政府与农业共济联合会、农业共济联合会与农业共济组合之间的双层再保险体系。
印度	险种与品种:粮食作物、油料作物、经济作物和园艺作物等。 运作机制:政府与市场共同分担风险。	国家农业保险计划:国家层面为农民的农业生产提供保险保障和资金支持
中国	险种与品种:以中央财政补贴的16类品种为主,以成本险为主,收入保险尚处于起步阶段。 运行机制:财政支持的多方参与、风险共担、多层分散的农业保险大灾风险分散机制。	多层次农业保险体系:与农业农村现代化发展阶段相适应、与农户风险保障需求相契合、中央与地方分工负责。

资料来源:笔者自行整理。

从梳理国际上不同国家和地区的农业补贴政策 and 农业保险模式来看,两个政策的只能不仅仅发挥收入维护的作用,在保障国家粮食安全、稳定农户增收、提高农产品市场竞争力也发挥了重要的作用。农业现代化和规模化程度高的国家和地区的农业保险体系发展较为成熟,同时驱动了农户对市场化的风险分散机制的需求,这也是影响农户参保率的重要原因,农业保险的发展与现代农业服务与提

升新型农村经营主体的抗逆力的需求相适应。大部分国家主要是根据单一风险和多重风险保险而给予不同的补贴水平^[11],农业保险作为一种风险管理工具,其效率要远高于直接补贴的方式,并逐渐发展成为农业支持保护制度中的一项重要政策工具。2021年我国农业保险保费收入976亿元,为1.88亿户次农户提供风险保障共计4.78万亿元^[12],保费规模已超越美国,成为全球农业保险保费规模

最大的国家。然而中国自然灾害形势复杂严峻、极端天气气候事件多发，农业资源分布不均衡，2021年中国农作物受灾面积11739千hm²，直接经济损失3340.2亿元^[13]。我国农业保险的覆盖深度不足，存在较为明显的结构性问题^[14]，尤其是农业保险保障体系的风险分散机制还不健全。除了保障粮食安全以外，对农业生态环境保护、农产品质量、农业社会化服务的支持力度不够，单一的农业保险产品体系和补贴标准难以满足现代农业发展过程中多层次的风险管理需求。

3.2 职业保护：农民退休

职业福利是社会保护体系的重要组成部分。世界绝大部分国家对农民的身份更多界定为职业身份，对这一群体职业保护的更多关注是农民退休，每位退休农民拥有最基本的生活保障，这也是社会保护的基本价值遵循。与农业生产经济保护相比，面向老农民的退休金计划是一种间接保护。在WTO框架下，“绿箱”政策之一就是农业生产者退休金计划^[15]，在发达国家和地区，农民的退休规划对家庭农场的可持续发展至关重要，为农民的老年生活提供保障主要关心退休生活场所、农民如何退休、以及农民退休收入来源^[16]。欧盟农民提前退休计划规定每位农民每年最多可获得15000欧元(约9500英镑)的援助，付款期限最长可达15年，一直发放到申请人75岁生日或总价值超过15万欧元，对于超过法定退休年龄的，领取人只领取国家养老金与提前退休养老金的差额，作为对国家养老金的补充。申请人亦须符合下列条件：第一，参加计划时年龄不少于55岁，但不超过65岁；第二，在过去的10年里一直从事农业生产；第三，无限期停止所有有偿和无偿的农业(参与的农民可以保留最多1hm²土地)。参与计划的农民以前耕种的土地可以被释放用于继续农业用途或非农业用途，如林业或建立自然保护区。在欧盟的农民提前退休框架下，各国根据各自的农业结构和社会情况设计了不同的方案。例如，法国早在20世纪60年代就设立了“调整农业结构社会行动基金”。该部分基金首先用于补贴放弃农地的老年农民，目标对象为55—65岁即将退休的农民，如果放弃土地经营或自愿让出土地者，可以获得国家发放的非退休者补助金^[17]。德国为了实现农场所有者和经营者的年轻化，将土地经营权

转让给继承人作为农民领取养老金的前提条件，对卖地退休农民给予特别退休金。日本实行年金制度，将土地所有权或受益权、土地经营规模与农民老年年金挂钩，未满65岁的老龄人将土地转让给家族继承人或农业专业户后，可以领取相应的老年年金^[18]。法国、德国和日本的农民退休制度均依托土地流转，在实现农地资源的合理化配置和农业现代化和规模化经营起到了正向促进作用，获得的养老补贴远高于基础养老金水平。

如何让中国农民的生活更体面而有尊严？是当前重点关注的民生问题。在发达国家和地区，职业农民准入领域普遍实行退休金、退业养老津贴制度，美国农民收入中有约50%来自政府补贴、德国农民为40%，而中国农民仅为3%^[19]，首先要思考的就是我国农民的身份，传统意义上的农民身份：首先是我国的公民，享有基本的公民权利包括政治权利、社会权力、劳动权利和民事权利；其次，农民拥有自身的户籍身份，即农业户口的拥有者；再次是产权身份，即拥有土地的使用权。然后，与城市社区居民相对应，农民的社会身份为农村社区成员，最后农民从事劳动生产的经济身份随着职业分化开始呈现多样化的特征，而农民的职业分化本质上也是收入分化的结果。社会保障制度与户籍身份捆绑的“身份制认证”制度下，尤其是高龄农民工的参保率低且参保的时间较短，在城市就业、就医和养老等方面存在问题，可能会因工资性收入断崖式中断、身体透支、疾病潜伏等而成为未来的困难群体。农民作为公民身份所对应的公民权利被忽视，也是公民权利不平等和福利待遇差异的根源所在。

3.3 社会保护：体面生活

社会保护在保障弱势群体基本人权、维护人的尊严中发挥重要作用，为了重点突出保障群体人之尊严的最低生活水平，很多国家和地区建立了专门的社会救助制度或综合性社会保障体系。

基于生存需求视角的无条件现金转移支付模式和专项救助模式。对于一般穷人最具代表性的社会救助项目有基本收入(basic income, BI)和负所得税(negative income tax)等，对于生理脆弱性群的“低收入家庭补贴”制度和针对老人的农村非缴费型养老计划等。如美国、瑞典、德国相继建立了儿童津贴制度，低收入家庭补贴制度是国家通过对有孩子

的家庭尤其是儿童提供多种形式的实物或现金救助^[20]。非洲和亚洲的发展中国家常用的社会保护干预措施是现金转移方案和公共工程项目,在“三 F”(粮食、燃料、金融)危机之后,农业投入和补贴正在复兴以保护最贫穷的人免受未来粮食冲击的影响,同时援助者也希望摆脱一再采取的紧急干预措施,试图转向更发展性的社会保护形式。2005年印度出台了《全国农村就业保障法》(NREGA)覆盖印度所有农村地区,农村就业保障计划(NNRGES)是一项通过移民增加农村收入、稳定农业生产的政策,就业保障计划的公共工程项目为创造更多的市场准入和有偿就业机会,马拉维和坦桑尼亚也建立了公共工程项目基金,其形式表现为提供短期一次性就业作为紧急支助形式的方案。然而暂时性的条件转移可以改善家庭眼前的困难情况,但从家庭生计的长远发展角度来看,受自身知识结构、能力技术、社会资本等因素的限制,游离于城乡之间的劳动力,多从事制造业和建筑业等低端劳动密集型行业,就业质量不高的农民工,工资水平低,有可能出现“工作贫困”(working poverty)现象,低收入人口的市场能力、知识技能、信息掌握能力离现代社会的要求还有一定差距,往往处于被边缘化的“困境”,目前一些国家也注意到采用发展型救助政策使受助家庭人力资本、物质资本和金融资本得到积累,提升他们参与社会和经济活动的的能力。

为协助个人或家庭在不同的生命历程阶段转型过程中能够顺利转接,发达国家的社会保护具有预防性和发展性的双重特点。一些福利国家在为低收入人口解决基本经济保障的同时,还不断拓展老年人服务领域,普遍提升面向低收入群体的社会福利和社会服务水平,利用社会力量建设新的社会保障服务项目,如进一步改善交通服务设施,完善老年公寓服务设施,为老年人提供精神慰藉和照顾服务^[21],国家和社会还动员并组织“志愿者”服务活动,特别针对高龄老人社会护理矛盾特别突出问题,为提高老年人生活质量。

世界发达国家和地区中,2018年OECD成员国的社会保障支出占GDP之比平均约为20%^[22],2005年德国和英国的社保支出比重已超过20%^[23],相比而言,我国社会保障支出在财政支出所占比例的水平不高。从社会保障支出结构来看,其中约有

80%以上的资金投入了城市社会保障建设中^[24],尤其是社会补助和行政事业单位离退休费的比重较高,社会福利、最低生活保障、临时救助、其他生活救助项目的比重较低,与此同时,各地区农村和全国农村社会保障财政支出比重与地区农村人口和全国农村人口的比重失衡。总体来看,虽然我国已经建立了面向农村人口的农村社会保障制度体系^[25],但目前我国的农村社会保障水平较低,社会保障的财政资源配置地区还存在明显差距,有限的社会保障资源在调节城乡居民收入差距中的再分配能力和功能难以得到充分发挥。

4 农业强国目标下中国农民社会保护政策的建设愿景

鉴于我国与世界上典型国家和地区在人口、资源、社会发展基础等方面存在差异,借鉴全球关于农民在经济、职业和社会等方面的保护政策经验的同时,还要综合考虑我国农村、农业和农民发展的具体情况,探索适合我国国情的农民社会保护政策体系。中国由农业大国迈向农业强国的进度决定了社会主义现代化强国目标的实现程度^[26],然而对农民社会保护政策的重视程度还不够,需要进一步从社会公民权理论和公平正义的理念出发,分梯度分步骤明确改革的短期和长期目标。

4.1 积极推进农业补贴和保险的转型与升级,在发展生产、增加就业机会、金融支持等方面增加多维度的综合性保障

强化农业综合服务支持政策,提高农业综合生产力。一是在保持目前“四补贴”水平的基础上,将新增补贴重点投入到提高农业整体生产力方面,如农业基础设施建设、农业科技创新、农业产业链发展等方面;通过提升农业整体生产和经营能力,实现农业的整体发展,保障我国食品安全。二是强化对农业社会化服务主体的支持力度。以社会化服务规模的扩大弥补户均经营规模过小的不足,

注重政策性农业保险的风险分散机制建设,从关注简单的风险维度转至更多维度上的风险防范,加强保险事前、事中、事后的全流程管理。一方面,可以逐步增加补贴险种类别、扩大保障范围,突出精细化运营和个性化服务,尤其是与小农多样化的复合性质相对应。全过程和多维度风险防范不仅是对事后风险损失进行补偿,而是要提高农户自我发

展能力和抗击风险的能力，可以在农业保险中增加技术投入、提高劳动生产率的方式促进农业收入增长^[27]，进而提高农户的信贷可得性和可支配收入水平。另一方面，创新农业政策型保险与多样化的保险项目相结合。当前不少地区实施的防贫综合保险是可以有效防止贫困增量的有力工具，其目标是在其他政策保险不充分的情况下，切实解决村民牲畜疾病、作物受灾、市场急剧波动、意外伤害、疾病身故和就学养老等多种生产、生活风险。山西省打造了“医、食、养、住、行、农”六位一体的全险种风险保障体系，覆盖种植、养殖、生活保障、人身保障等与生产生活密切联系的重要方面，以“一揽子”保险的方式防止返贫，为经济韧性水平较低的农户带来显著的福利效应。

4.2 引导和支持农民职业分化，满足不同类型农民差别化的社会保障需求

我国农民分化明显、职业选择非农化、农民退休意愿增强，农民分化变现为专门性和社会身份的多重性特征，意味着这一群体享有更多的社会资源和福利。新发展阶段的相关政策也越来越突出农民的“职业属性”，2016年，中央“一号文件”首次提出鼓励有条件的地方率先探索职业农民养老保险办法，迈出了农民职业化保障的重要一步，2018年《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》提出引导符合条件的新型职业农民参加城镇职工养老、医疗保险制度，这也是实现晚年生活预期的重要保障。政府能够建立起包括覆盖全民的城乡居民养老保险和针对职工的职工养老保险等在内的多层次养老保险制度并允许享受多种养老保险待遇，这将在更大程度上保障公民的养老保险权益^[28]。根据当前农村老人的劳动情况，为适龄老年人提供实现自我价值的平台，发挥老年人的积极作用，必须建立老年人社会准入机制。在《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》中，国家明确提出要“支持老年人才自主创业，帮助有意愿且身体状况允许的贫困老年人和其他老年人接受岗位技能培训或农业实用技术培训，推动用人单位与受聘老年人依法签订书面协议，依法保障老年人在生产劳动过程中的合法收入、安全和健康权益”，通过建立城乡居民基本养老保险、养老金、经营转移收入在内的保障体系，也可以缓解高龄农民的生计性“无休”现象。同

时有序引导高龄农民的退出农业市场，将他们的土地承包权或者经营权长期转移到青年农民手中，实现农业资源的优化配置。

4.3 建设高质量综合型的社会救助制度，其目标由保障基本生活转变为过上有尊严体面的生活

综合性的社会救助体系正是建立在救助项目设置的完备性基础上，即健全基本生活救助、专项社会救助和急难社会救助，保障低收入群体提供的基本生活并促进其发展^[29]，进而推动各项目统筹、整合、衔接以更好地保障人民群众生活。单一的现金救助方式供给效率较低，难以转化为目标对象的有效需求，目前农村的温饱问题已得到全面解决，可以将原有的现金救助降低到维持基本生活的较低水平，把更大的空间让位于社会服务、发展机会和能力的相关项目。例如灵活运用实物、消费券等救助方式，采用积分卡兑换、发放敬老爱心券或爱心卡等形式对困难老人提供针对性的实物或服务救助，或引入慈善资源实物代销以提高救助资源的配置效率，老人可以根据自己的实际需求选择现金+适老化辅具，现金+服务，现金+适老化辅具+服务的救助工具包。

福利多元是农村的一个可能优势，满足体面生活的目标需要完善农村其他主体的补充性保障的作用，尤其是鼓励有条件的农村集体经济组织共同承担保障责任。村集体可以将集体福利用转化成惠及村民的普惠型福利如助餐、助浴、助急等日间照料服务和托幼托管服务等，也可以通过为农村社区提供社会服务的资金支持和政策引导，支持动员和组织农村社资源推进实现社会化服务的自治治理，政府可以通过服务购买、公建民营等形式委托民营企业、社会或慈善组织的参与，充分发挥市场资源配置的灵活性。

4.4 鼓励地方探索创新不同领域的社会保障政策，健全覆盖全民的社会保障网络

中国是一个大国，不同地区的社会经济背景差异较大，各级政府尤其是地方政府在完善农村社会保障制度体系中的努力程度，呈现逐步提高的趋势。地方实践也为中国农村社会保障的发展积累了探索性、先导性的经验，这也是中国的制度优势体现。

吉林省延边州实行的“一张网”兜底扶贫保障，聚焦于建档立卡老年贫困户，即男性65岁及以上、

女性 60 岁及以上人员。老年贫困人口无业可扶、无力脱贫,属于特殊贫困群体,当地政府为此建立了“四点双享两救助一优先”的“一张网”兜底扶贫保障机制,即低保提标、费率下降、政府补贴和个人自筹,低保与社保双享,大病医疗救助和残障人士保障救助并行,优先老年贫困人口,其突出特点在于使老年贫困户零投入、零风险地参加城镇职工基本养老保险。该模式通过银行贷款缴费、政府补贴的方式筹集资金,参保人每月用养老金的一部分来偿还贷款,还贷期间低保人员继续享受低保待遇,政府还为其办理人身意外身故、疾病身故保险,构建出老年贫困人口基本生活多路径保障机制,实现稳定脱贫、预防返贫。

城乡一体化发展进程中会出现大量农村人口离开土地、脱离农生产,他们大部分处于农村和城市的夹层地带,农地社保功能给农民带来的效用甚至已经超过了直接经济效益,因此征地补偿兼具生产功能和社保功能。区别于现行的城乡养老保险制度,失地农民保险是专门解决被征地农民养老保障问题的制度。四川省对被征地农民养老保险的政策坚持“待遇不降低,前后稳妥衔接”的原则,对征地时已领取城乡居民养老保险待遇的被征地农民,以及征地时男满 46 周岁、女满 36 周岁和以上参加城乡居民养老保险至男满 60 周岁、女满 50 周岁的被征地农民,在享受城乡居民养老保险待遇基础上加发生活补贴,以此补齐至政策调整前形成的企业职工养老保险待遇水平,包括参加基本养老保险,发放生活补贴,发放遗属丧抚费补贴,自愿申请一次性领取养老保险补偿费和养老保险补偿费结余处理五种保障办法。在将失地农民纳入城镇社保体系的实务操作中,除了货币补偿外,还可采取提供职业培训、宅基地换房、留存专项基金定期发放等多元化补偿方式^[30],使被征地农民实现与城镇居民相一致的社会保障水平。

参考文献

- [1] 唐钧:《社会保护视角下的扶贫与救助》,《中国人力资源社会保障》2019年第6期。
- [2] 卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯刚、刘阳译,北京:当代世界出版社,2020年,第207页。
- [3] IMF. (2009) Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) Factsheet. August 14, 2009.
- [4] 13个国家:埃塞俄比亚、肯尼亚、莱索托、马达加斯加、马拉维、莫桑比克、纳米比亚、卢旺达、南非、坦桑尼亚、乌干达、赞比亚和津巴布韦。
- [5] 改变我们的世界:2030年可持续发展议程[EB/OL].<http://genevese.mofcom.gov.cn/article/wjysj/201604/20160401295679.shtml> 2021-9-12.
- [6] 李登旺,仇焕广,吕亚荣,韩炜.欧美农业补贴政策改革的新动态及其对我国的启示[J].中国软科学,2015(08):12-21.
- [7] 张藕香著.新时期农民分化的多维透视[M].北京:人民出版社,2018,第316页。
- [8] 叶兴庆.我国农业支持政策转型:从增产导向到竞争力导向[J].改革,2017(03):19-34.
- [9] Weber, J. G., and N. Key, 2012, "How Much Do Decoupled Payments Affect Production? An Instrumental Variable Approach with Panel Data", American Journal of Agricultural Economics, 94(4):52-66.
- [10] Chau, N. H., and H. de Gorter, 2005, "Disentangling the Consequences of Direct Payment Schemes in Agriculture on Fixed Costs, Exit Decisions, and Output", American Journal of Agricultural Economics, 87(5):1174-1181.
- [11] 王韧.欧盟农业保险财政补贴机制及启示[J].求索,2011(05):35-37.
- [12] 全国农业保险保费规模超 900 亿元_数据快递_中国政府网 http://www.gov.cn/shuju/2022-01/13/content_5667981.htm
- [13] 2021年全国各种自然灾害共造成1.07亿人次受灾 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1722732192773560802&wfr=spider&for=pc>
- [14] 刘汉成,陶建平.中国政策性农业保险:发展趋势、国际比较与路径优化[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(06):67-75+163-164.
- [15] 李磊.基于社会保障权视角的农村社会保障法之辨析[J].法学论坛,2010,25(03):119-124.
- [16] Kirkpatrick J. Retired farmer—an elusive concept[M]//Keeping it in the Family. Routledge, 2016: 181-194.
- [17] 范毅,赵军洁,张晓旭.法国农地退出对城乡融合发展的启示[J].宏观经济管理,2020(09):66-68.
- [18] 朴京玉.日本农民年金制度对农地流转的影响[J].农业经济,2009(09):27-28.
- [19] 张藕香著.新时期农民分化的多维透视[M].北京:人民出版社,2018,第316页。
- [20] 丁建定,李薇.西方国家家庭补贴制度的发展与改革[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2013,34(01):36-41+191.
- [21] 刘俊哲著,中国农村社会保障论,河南人民出版社,2007.12,第109页。
- [22] 郑功成.共同富裕与社会保障的逻辑关系及福利中国建设实践[J].社会保障评论,2022,6(01):3-22.
- [23] 易菲,龙朝阳.养老金收入调节:借由“第一支柱”抑或“零支柱”[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2019,43(06):40-46.
- [24] 王静.不确定性、社会保障对农村居民消费的影响研究[J].农村经济,2018(07):83-88.
- [25] 崔红志.完善覆盖农村人口的社会保障体系:现状、问题与对策建议[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2020,41(05):75-85+2.
- [26] 魏后凯,崔凯.建设农业强国的中国道路:基本逻辑、进程研判与战略支撑[J].中国农村经济,2022(01):2-23.
- [27] 任天驰,杨纳华.农业保险、保障水平与农户贫困脆弱性[J].当代经济科学,2022,44(02):24-35.
- [28] 左停,张国栋,徐小言.流动农民工养老保险覆盖的窘境与出路[J].农村经济,2015(03):74-79.
- [29] 张浩淼.以高质量社会救助制度筑牢共同富裕底板[J].学术研究,2022(09):115-122.
- [30] 李家瑞,李黎力.失地农民的“制度性损失”:困境与对策[J].兰州学刊,2020(02):182-191.